

NEPRECIZNOSTI KODIFIKACIJE PRAVILA O MEĐUNARODNIM UGOVORIMA

Prof. dr. sc. Budislav Vukas *

UDK 341.242

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2011.

S obzirom na to da su međunarodni ugovori izvori i međunarodnog privatnog prava, kodifikacija i progresivni razvoj međunarodnog prava o međunarodnim ugovorima - sadržani u Bečkim konvencijama iz 1969. i 1986. - značajni su ne samo za međunarodno javno, već i za međunarodno privatno pravo. Te dvije konvencije sadržavaju mnoge odredbe koje koriste međunarodnoj ugovornoj praksi, ali uključuju i neke neprecizne odredbe o vrlo važnim pitanjima. O sljedećim, ne sasvim jasnim i korisnim odredbama i rješenjima iz Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, zaključene 23. svibnja 1969., raspravlja se i u ovome članku: o posljedicama ograničavanja primjene Konvencije samo na ugovore sklopljene među državama i to u pisanom obliku; o odredbi o primjeni običajnog prava; o odnosu ugovora i kogentnog prava suprotnog sadržaja; o dopustivosti rezervi na međunarodne ugovore i o postupcima rješavanja sporova među strankama pojedinog ugovora.

Ključne riječi: međunarodni ugovori, rezerve, običajno pravo, kogentno pravo, rješavanje sporova.

I. UVOD

a) Baveći se međunarodnim javnim pravom oduvijek sam osjećao kompleks manje vrijednosti u odnosu na istinske grane prava, ponajprije na međunarodno privatno pravo. Taj sam kompleks osjećao još od sjajnih predavanja međunarodnoga privatnog prava profesora Natka Katičića, koja sam slušao na četvrtoj godini studija (šk. god. 1959./60.), kada sam već znao da se zapravo neću baviti pravom, već tzv. međunarodnim javnim pravom. Kasnije, kroz

* Dr. sc. Budislav Vukas, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

cijeli svoj radni vijek, zavidio sam kolegama u našem Zavodu za međunarodno i poredbeno pravo koji su pripadali međunarodnom privatnom pravu. Nastavnike Katičića, Matica, Sajka, Sikirića, Boučeka, Babića doživljavao sam kao pravnike, a nas, drugu polovinu članova Zavoda, kao kvazipravnike koji u beskrupuloznosti međunarodnih odnosa pokušavaju nazrijeti neka pravila koja bi te odnose mogla usmjeriti na manje bestijalan nivo nego što je onaj na kojemu su bili u cijeloj povijesti čovječanstva.

Jadno se osjećam i u Haagu, kada prije ulaska u Međunarodni sud Ujedinjenih naroda - da bih raspravljao o najokrutnijim zločinima protiv čovječnosti - uvijek moram proći kraj Tajništva Haaške konferencije o međunarodnom privatnom pravu, koja se bavi pitanjima kao što je sklapanje braka, imovinski odnosi bračnih drugova, pravna osobnost stranih poduzeća, legalizacija stranih javnih isprava itd.

II. USVAJANJE BEČKE KONVENCIJE O PRAVU MEĐUNARODNIH UGOVORA

b) S obzirom na spomenute razlike međunarodnog javnog i privatnog prava, teško mi je bilo odgovoriti na sljedeće pitanje: postoji li neka tema iz međunarodnog javnog prava o kojoj bih ja mogao nešto napisati za Zbornik radova posvećen mojemu dragom kolegi, profesoru Krešimiru Sajku, našem stručnjaku velike međunarodne reputacije na području međunarodnog privatnog prava? Srećom, odgovor sam našao upravo u njegovu udžbeniku *Međunarodno privatno pravo*. Naime, u skladu s općim stanjem u pogledu izvora međunarodnog privatnog prava, on navodi međunarodne ugovore kao jedan od izvora hrvatskoga međunarodnog privatnog prava.¹ Riječ je, dakle, o dvostranim i mnogostranim međunarodnim ugovorima - koji se zaključuju i primjenjuju u skladu s međunarodnim javnim pravom - a njihovim se sadržajem rješavaju pitanja međunarodnoga privatnog prava. Višestrani međunarodni ugovori zaključuju se u okviru Haaške konferencije za međunarodno privatno pravo (osnovane 1883.) već od početka XX. stoljeća. Gotovo je nemoguće utvrditi koliko je bilateralnih i multilateralnih ugovora o problemima međunarodnoga privatnog prava zaključeno.

¹ Sajko, K., *Međunarodno privatno pravo*, peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 46 i d.

Međutim, to je samo jedno od područja u kojima države zaključuju međunarodne ugovore. Naime, usporedo s neprestanom upotrebom sile u međunarodnim odnosima, države još od antičkih vremena povremeno pribjegavaju i međunarodnim ugovorima za rješavanje nekih međusobnih problema. Kako je takvih ugovora sve više, u vrijeme Ujedinjenih naroda, kada se prišlo sustavnom uređenju međunarodnog prava, jedno od prvih područja za koja su se namjeravale usvojiti precizne i općeprihvaćene norme bila su pravila o međunarodnim ugovorima. Ta se materija našla već na prvom popisu pitanja (1949. godine) na čijoj je kodifikaciji namjeravala raditi Komisija za međunarodno pravo - stručno pomoćno tijelo Opće skupštine Ujedinjenih naroda za progresivni razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava.²

c) Međutim, Konvencija o pravu međunarodnih ugovora usvojena je tek 1969. godine. Osnovni razlog tako dugoga rada na toj materiji bilo je smjenjivanje izvjestitelja Komisije imenovanih za rad na toj materiji. Naime, zbog različitih razloga prva su tri izvjestitelja (J. L. Brierly, H. Lauterpacht, G. Fitzmaurice) - i uz svoje kvalitetne početne radove - napustila Komisiju, tako da je Konvencija usvojena tek na temelju nacrtu četvrtog izvjestitelja - Humphreyja Waldocka.³

d) Unatoč vrhunskomu radu Humphreyja Waldocka i činjenici da je Konvencija o pravu međunarodnih ugovora finalizirana i usvojena na samo dvama kratkim zasjedanjima u Beču, 1968. i 1969. godine, u njoj ima otvorenih pitanja, nedorečenosti i nepreciznosti. Upravo te karakteristike i takve odredbe Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. predmet su ovoga rada.⁴

III. BEČKA KONVENCIJA I OBIČAJNO PRAVO

e) Kao i u nekim drugim konvencijama koje kodificiraju opće međunarodno javno pravo (npr. Konvencija o pravu mora iz 1982.), u preambuli Konvencije o pravu međunarodnih ugovora izjavljuje se da će "pravila međunarodnog običajnog prava i nadalje uređivati pitanja koja nisu riješena odredbama ove Konvencije" (st. 8.).

² *The Work of the International Law Commission*, fourth edition, United Nations, New York, 1988., str. 9.

³ *Ibid.*, str. 53 - 59.

⁴ Republika Hrvatska je stranka Konvencije; tekst Konvencije nalazi se u: Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 16/1993, str. 350; ispravak u br. 9/1998, str. 303.

Citirana je fraza vrlo općenita, tako da se na temelju toga načela države stranke Konvencije običajnim pravom mogu poslužiti za ona pitanja koja uopće nisu rješavana odredbama Konvencije, kao i za pitanja - o kojima ćemo i ovdje pisati - koja u Konvenciji nisu potpuno ili jasno riješena. Međutim, ta ista fraza preambule Konvencije podsjeća nas na činjenicu da običajno pravo nigdje nije utvrđeno na neki način koji bi bio jasan i obvezatan za sve subjekte međunarodnog prava. Preostaje obraćanje međunarodnoj sudskoj praksi, cijenjenim autorima, pa i desecima tisuća međunarodnih ugovora koje zaključuju subjekti međunarodnog prava. Može se zato s dosta sigurnosti reći da je st. 8. preambule Bečke konvencije teoretski korektan s obzirom na opća pravila o izvorima međunarodnog prava, ali da je od male praktične koristi.

IV. MEĐUNARODNI UGOVORI NA KOJE SE NE ODNOSI BEČKA KONVENCIJA

f) Bečka konvencija iz 1969. godine odnosi se na međunarodne sporazume koji su u pismenom obliku sklopljeni između država. Međutim, u čl. 2. i 3. Konvencije naglašava se da međunarodne ugovore sklapaju države i s drugim subjektima međunarodnog prava, kao i drugi subjekti međusobno, i to ne nužno u pismenom obliku. Tim odredbama Konvencija je podsjetila na jedno od vrlo bitnih neriješenih pitanja međunarodnog prava: na problem subjektiviteta u međunarodnom pravu. Danas nitko ne može tvrditi da su subjekti samo države, ali nema dva autora koji će u svojim udžbenicima međunarodnog prava navesti istu listu subjekata današnjeg međunarodnog prava, a gotovo da i nema autora koji će se usuditi navesti subjekte koji zaključuju sporazume sa statusom međunarodnih ugovora.

Sami Ujedinjeni narodi i njihova Komisija za međunarodno pravo minimalno su pridonijeli odgovoru na to pitanje. Naime, u Ujedinjenim narodima 21. ožujka 1986. usvojena je Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija.⁵ Ta Konvencija sadržava *mutatis mutandis* pravila koja se nalaze u Bečkoj konvenciji iz 1969., a odnosi se samo na "međuvladine organizacije" (čl. 2., st. 1. /i/).

g) Ipak, u jednom značajnom sektoru međunarodnog prava - u međunarodnom pravu mora - Ujedinjeni narodi priznali su pravo potpisivanja Konvencije o

⁵ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 1/1994, str. 1.

pravu mora iz 1982. "područjima koja uživaju punu unutrašnju samoupravu, koju priznaju Ujedinjeni narodi, ali nisu stekla punu neovisnost u skladu s rezolucijom Opće skupštine 1514 (XV.), a koja su nadležna za predmete uređene ovom Konvencijom, uključujući nadležnost za sklapanje međunarodnih ugovora o tim predmetima" (čl. 305., st. 1. /e/).⁶ U skladu s tom klauzulom strankama Konvencije su postali Cookovo otočje i otok Niue (područja koja su u dobrovoljnoj zajednici s Novim Zelandom).⁷

h) Citirani tekst Konvencije o pravu mora upućuje na tendenciju pružanja prava na zaključivanje međunarodnih ugovora i teritorijalnim subjektima koji imaju unutarnju samoupravu, ali nisu samostalne države. Ipak, to pravo takvih subjekata nije dalje razrađeno u praksi Ujedinjenih naroda. Međutim, ne smije se zaboraviti da je i mnogo prije kodifikacije u Ujedinjenim narodima bilo slučajeva da međunarodne ugovore zaključuju i drugi subjekti osim država. Tako diplomacija Svete Stolice odavno zaključuje međunarodne ugovore za Katoličku crkvu, kao i za Državu Vatikanskoga Grada.⁸

V. REZERVE

i) Odluka država da svoje međusobne odnose o pojedinim pitanjima urede međunarodnim ugovorima vrlo je često popraćena željom nekih država da se na njih ne primjenjuju neke odredbe tih ugovora. Teoriju i praksu odavna opterećuje pitanje dopustivosti ograđivanja, odustajanja od nekih dogovorenih odredaba ugovora - tj. pitanje rezervi na pojedine odredbe zaključenog ugovora.

j) Bečka konvencija iz 1969. posvetila je više članaka rezervama (čl. 19. - 23.). Među njima najzanimljiviji je čl. 19. o "stavljanju rezervi". Dvije su odredbe o nedopustivim rezervama logične i jasne: nisu dopuštene rezerve izričito zabranjene samim ugovorom, kao i sve rezerve koje se ne nalaze među onima koje ugovor izričito dopušta.

Treća kategorija nedopuštenih rezervi temelji se na jednom logičnom standardu koji, međutim, u nekim slučajevima može biti teško primijeniti. Naime,

⁶ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/2000, str. 464.

⁷ *Law of the Sea*, Buletin No. 70, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations, New York, 2009., str. 2 i 6.

⁸ Andrassy, J.; Bakotić, B.; Vukas, B., *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 1995., str. 147.

po t. /c/, čl. 19. Konvencije zabranjena je rezerva ako je "inkompatibilna s predmetom i svrhom ugovora".

U vezi s takvim inkompatibilnim rezervama najpoznatija su različita stajališta glede nekih rezervi na pravilo Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. o podvrgavanju međudržavnih sporova o tumačenju, primjeni i provedbi Konvencije Međunarodnom sudu Ujedinjenih naroda (čl. IX.)⁹. Prihvaćajući Konvenciju, neke su istočnoeuropske države dale rezervu na članak o nadležnosti Međunarodnog suda. Opća skupština zatražila je savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda o dopustivosti i učincima te rezerve. U svojem mišljenju (od 28. svibnja 1951.), primjenjujući kriterij sukladnosti rezerve s predmetom i svrhom Konvencije, ali i humanitarni cilj Konvencije, kompliciran postupak njezina usvajanja te mali broj prigovora rezervi od država stranaka Konvencije, Sud se očitovao u prilog načela univerzalnosti tog mnogostranog međunarodnog ugovora.¹⁰ Izjasnio se, dakle, za stajalište da i države koje se dale spomenutu rezervu trebaju biti smatrane strankom Konvencije o genocidu. Međutim, Opća skupština zatražila je mišljenje od Komisije za međunarodno pravo. Komisija je izrazila suprotno gledište od Međunarodnog suda: ona se priklonila gledištu o potrebi integralne primjene ugovora, tj. protiv prava pojedinih država da za sebe jednostrano otklanjaju primjenu pojedinih odredaba međunarodnog ugovora ako to sam ugovor izričito ili prešutno ne dopušta.

k) U pogledu inkompatibilnosti rezerve s predmetom i svrhom ugovora zanimljivo je da je Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), pristupajući Konvenciji o genocidu, 12. ožujka 2001., stavila rezervu na primjenu čl. IX. Konvencije o nadležnosti Međunarodnog suda. Na temelju te rezerve Srbija (pravni sljednik SRJ) je pokušala osporiti nadležnost Suda u pogledu tužbe Hrvatske zbog genocida u Hrvatskoj od 1991. do 1995.¹¹

⁹ Hrvatska je stranka Konvencije; tekst Konvencije vidi u: Lapaš, D.; Šošić, T. M. (ur.), *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005., str. 546 - 549.

¹⁰ *Summaries of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice, 1948-1991*, ST/LEG/SER.F/1, United Nations, New York, 1992., str. 18 - 20. Vidi i : Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, šesto izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 1976., str. 331 - 332.

¹¹ Vidi prijevod presude na hrvatski: *Tužba zbog genocida u Hrvatskoj 1991-1995. pred Međunarodnim sudom pravde, rasprava o nadležnosti*, Zagreb, 2009., str. 418 - 419.

Presudom od 18. studenoga 2008. Sud se proglasio nadležnim, ne obezvređujući učinak rezerve SRJ, već konstatacijom da je u času podnošenja tužbe Republike Hrvatske 2. srpnja 1999. SRJ bila strankom Konvencije o genocidu, uključujući čl. IX., na temelju činjenice da je SRJ bila sljednik statusa SFR Jugoslavije koja je bila stranka Konvencije - uključujući čl. IX. - od dana stupanja na snagu Konvencije 12. siječnja 1951.¹²

VI. *JUS COGENS*, NIŠTAVOST I PRESTANAK UGOVORA

l) Na temelju teorijskih radova i odredaba nekih međunarodnih ugovora razvijeno je učenje o razlikovanju apsolutno obvezatnih pravila međunarodnog prava (*jus cogens*, imperativne norme) i dispozitivnog prava.¹³ Za razliku od dispozitivnog prava, primjenu apsolutno obvezatnih normi subjekti međunarodnog prava ne mogu izbjeći pozivanjem na suprotna pravila nastala na temelju bilo kojeg izvora međunarodnog prava.

m) Na temelju navedenih stavova u Bečku konvenciju o pravu međunarodnih ugovora unesena su pravila prema kojima je “ništav svaki ugovor koji je u trenutku sklapanja suprotan imperativnoj normi općega međunarodnog prava” (čl. 53.), a prestaje vrijediti ugovor koji je suprotan novonastaloj imperativnoj normi međunarodnog prava (čl. 64.).

Jasne su, dakle, odredbe o odnosu ugovora i *jus cogensa*. Manje je, međutim, jasno kako nastaje to apsolutno obvezatno pravo i koje su već postojeće norme takve superiorne pravne prirode. Nigdje, naime, nema nekog općeg popisa normi kogentnog prava, pravila o nastajanju i raspoznavanju takvih normi. Samo u nekim međunarodnim ugovorima formulirane su odredbe o nadređenosti njihovih pravila nad eventualnim budućim pravilima o istoj materiji. Tako su npr. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata propisale da nijedan posebni sporazum ne može pogoršati položaj osoba na koje se odnose te Konvencije, niti im ograničiti prava koja im priznaju Ženevske konvencije.

Mnogo je spornija današnja primjena čl. 103. Povelje Ujedinjenih naroda koji glasi: “U slučaju sukoba između obveza članova Ujedinjenih naroda na temelju

¹² *Human Rights, Status of International Instruments*, United Nations, doc. ST/HR/8,1987., str. 178.

¹³ Ibler, V., *Rječnik međunarodnog javnog prava*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1987., str. 117 - 118.

ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje”. Šezdeset i pet godina proteklih od usvajanja Povelje izmijenilo je mnoge osnove međunarodne zajednice, pa i samih Ujedinjenih naroda, tako da su mnoge odredbe Povelje danas neprimjenjive (starateljstvo, neprijateljske države). Međutim, primjena čl. 103. upitna je i glede mnogih pravila o temeljnim ciljevima i problemima Ujedinjenih naroda, ponajprije zbog kompleksnih posljedica razvoja međunarodnog prava o ljudskim pravima i raznovrsnih kršenja tih prava, kao i primjene sile od raznih vrsta terorista i konfuzne reakcije članica Ujedinjenih naroda u prevenciji i suzbijanju terorizma.

VII. RJEŠAVANJE SPOROVA

n) S obzirom na spomenute nejasnoće o postojanju i sadržaju kogentnog prava, razumljiva je odredba Bečke konvencije iz 1969. da spor o ništavosti ili prestanku ugovora zbog suprotnosti kogentnom pravu svaka stranka spora “može tužbom podvrgnuti spor na rješavanje Međunarodnom sudu, osim ako stranke suglasno odluče spor podvrgnuti arbitraži” (čl. 66. /a/). Tim se sudskim postupcima stranka spora može obratiti ako u roku od 12 mjeseci od njegova izbijanja stranke nisu spor mogle riješiti primjenom nekog sredstva rješavanja sporova navedenih u čl. 33. Povelje Ujedinjenih naroda (pregovori, anketa, posredovanje, mirenje, arbitraža, sudsko rješavanje, obraćanje regionalnim ustanovama ili sporazumima).

Međutim, ako se spor o primjeni ili tumačenju ugovora ne odnosi na članke o učinku kogentnog prava nego na bilo koji drugi razlog za tvrdnju o ništavosti ugovora, njegovu prestanku, povlačenju stranke iz ugovora ili suspenziji njegove primjene (dio V. Konvencije), Konvencija države stranke obvezuje na rješavanje spora postupkom mirenja. Detaljna pravila o mirenju u takvim slučajevima dana su u Prilogu Konvenciji, a svaka stranka spora taj postupak može pokrenuti podnošenjem zahtjeva glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

Kako su i drugi razlozi za sporove stranaka u vezi s ugovorom, a ne samo kogentno pravo, vrlo često nejasni (bludnja, prijevara, korupcija, prisila, povreda ugovora, nemogućnost izvršenja ugovora), teško je biti zadovoljan solucijom prema kojoj ti sporovi na temelju postupka mirenja završavaju izvještajem koji “ne veže stranke i samo je iznošenje preporuke, koje se podnose strankama na razmatranje radi olakšavanja prijateljskog rješenja spora” (t. 6. Priloga).

Summary

Budislav Vukas*

SOME VAGUE SOLUTIONS IN THE CODIFICATION
OF THE LAW OF TREATIES

As treaties are one of the sources of private as well as public international law, the codification and progressive development of the law of treaties contained in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties is an instrument relevant also for private international law. However, the nature of some of the problems and the diversity of the position of the States members of the United Nations, resulted in some provisions which leave much to be desired. In this short text the author deals with some of such provisions/solutions.

The Convention is limited to the rules concerning international agreements „concluded between States in written form“ (Article 2, para. 1/a/). This restriction imposes two questions: a) are there other subjects of international law entitled to conclude agreements governed by international law; b) what is the status of international agreements which are not concluded in written form? Other international instruments and the international practice do not provide clear answers to those questions.

As well as some other codification treaties concluded in the United Nations, the Preamble of the 1969 Convention (para. 8) contains a logical, but not very useful statement that „the rules of customary international law will continue to govern questions not regulated by the provisions of the present Convention...“.

In respect of the formulation of reservations - in addition to two logical and clear provisions - the Convention contains a vague standard, the application of which has already caused problems in respect of its interpretation, particularly in respect of the 1948 International Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Namely, according to Article 19 (c) of the Vienna Convention the reservation is not acceptable if it is „incompatible with the object and purpose of the treaty“.

The principle/text of Articles 53 and 69 are correct, but their application will always be difficult. Namely, according to Article 53 „a treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law“. Article 64 states that any existing treaty which is in conflict with a newly emerged peremptory norm of general international law „becomes void and terminates“.

* Budislav Vukas, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

It is understandable that a party to a dispute concerning the relation of a treaty and peremptory norms of international law is entitled to submit the dispute „to the International Court of Justice for a decision unless the parties by common consent agree to submit the dispute to arbitration“ (Article 66 /a/). Less acceptable is the radical solution that all other disputes can be unilaterally submitted only to a procedure of conciliation (Article 66 /b/ and the Annex to the Convention).

Key words: international agreements, reservations, customary law, mandatory law, dispute resolution.